

ГАЗЕТА

9 июня 2003

Государство не определилось с той ролью, которую хочет занять в системе экономических взаимоотношений

МАКСИМ **КУЛИКОВ**,

генеральный директор Экономической экспертной группы

Правительство утвердило основные параметры федерального бюджета на 2004 год и через несколько месяцев сложит его подробную структуру. Можно ли разглядеть в ней перспективы развития страны? Существуют разные, иногда противоположные взгляды на связь и взаимное влияние бюджетной системы и экономического роста. Многие противоречия происходят потому, что нет единого толкования самого понятия "бюджетная система".

Давайте договоримся, что под бюджетной системой мы понимаем совокупность следующих основных элементов:

- налоговая система,
- система государственных заимствований и управления долгом,
- система государственных расходов,
- административная система управления государственным сектором.

В качестве отдельных элементов бюджетной системы можно было бы добавить систему межбюджетных отношений, систему бюджетных процедур и специфическую российскую систему государственных предприятий. Это не сделано ввиду ограниченного размера публикации.

Налоговая система

С точки зрения наиболее общего анализа влияние налоговой системы на экономический рост неоднозначно. С одной стороны, сокращение налогов и соответствующее снижение государственного потребления сокращает конечный спрос. В результате это может тормозить общий рост экономики. С другой стороны, сокращение величины чистых налогов увеличивает спрос частного сектора. Таким образом, на уровне теоретического рассмотрения на основе "общих соображений" невозможно предсказать, каковым является воздействие налоговой системы на экономический рост.

На сегодняшний день общая налоговая нагрузка снижена до разумных пределов. Налоговые поступления бюджетной системы Российской Федерации в 2002 году составили 34,4 % от ВВП. Этот показатель находится в нижней половине списка стран - членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), ранжированных по величине налоговой нагрузки, и характерен для большинства стран с переходными экономиками. При этом стоит учесть, что в России некоторые налоговые ставки напрямую зависят от мировых цен на нефть, что делает налоговые поступления весьма чувствительными к внешней конъюнктуре. Если бы цены на нефть находились на среднем за последние десять лет уровне (около 18,5 доллара за баррель), то налоговые доходы не превысили бы 32% от ВВП.

Основные проблемы сегодня лежат в области эффективного распределения этой нагрузки по отраслям и в области обеспечения прогрессивного налогообложения. Существенная разница в доходности между отраслями экономики, связанная с внешними факторами, создает предпосылки для возникновения диспропорций в структуре производства, что, в конечном счете, тормозит рост экономики в целом. Современное

состояние статистической отчетности делает оценки налоговой нагрузки по различным отраслям российской экономики достаточно условными. Расчеты этого распределения, проведенные в Экономической экспертной группе, были сделаны с максимальной аккуратностью и зафиксировали очень широкий диапазон колебаний налоговых платежей по отраслям - от 20% добавленной стоимости в металлургии до 43% в легкой промышленности. Такой разброс несовместим с идеей диверсификации экономики.

Другая проблема - регрессивный характер налоговой системы - означает, что доля налогов, отчисляемых из доходов малообеспеченных слоев населения больше, чем соответствующая доля у богатых. В России традиционно важную роль играют косвенные налоги (НДС, акцизы, налог с продаж, пошлины, налоги на природные ресурсы), которые носят регрессивный характер по определению. Во всем мире подобный недостаток нейтрализуется прогрессивными прямыми налогами и налогами на имущество. В России прямые налоги или нейтральны из-за плоской шкалы (подходный налог, налог на прибыль), или регрессивны (единый социальный налог), а налоги на имущество пока не играют значительной роли в бюджетных доходах (3,2% всех налоговых доходов в 2002 году). В результате российская налоговая система носит ярко выраженный регрессивный характер. Пренебрежение правилами социальной справедливости может иметь отрицательное воздействие на экономический рост в долгосрочной перспективе.

При этом достаточно часто декларируется, что в России один из самых низких в мире подходных налогов. Действительно, плоская 13-процентная шкала выглядит крайне привлекательно. Но при ближайшем рассмотрении оказывается, что привлекателен этот налог лишь для лиц с высокими доходами, а для низкодоходных граждан он просто драконовский. У нас ставка в 13% начинает применяться, если ежемесячные доходы превысили 13 долларов США. Для сравнения - в Австралии ежемесячный доход в 330 долларов США не облагается подходным налогом вообще. Во Франции необлагаемый ежемесячный порог - около 400 долларов, в Германии - более 700 долларов.

Регрессивный характер современной налоговой системы в России находится в явном противоречии с социальной направленностью расходной части бюджета. Социальная направленность российского бюджета заключается в том, что более трети всех расходов бюджетной системы составляют социальные трансферты - пенсии, пособия, стипендии. Другими словами, одна часть бюджетной системы - доходная - стимулирует социальное неравенство, а другая часть - расходная - пытается это неравенство сгладить. На мой взгляд - это очень символическая ситуация. Страна одной ногой стоит в "диком" капитализме, другой - в "развитом" социализме. Положение не очень удобное, слишком компромиссное, быстро расти в таком положении трудно.

Исходя из этого, основными задачами в области налогообложения должны стать вопросы изъятия так называемой природной ренты (причем не только у нефтяников) и устранение перекосов в виде регрессивного характера налогообложения.

Система государственных заимствований и управления долгом

Система государственных заимствований подразумевает размещение долговых обязательств на внутреннем и внешнем рынках, использование нерыночных займов (для федерального) бюджета, использование кредитов отечественных, зарубежных и международных финансовых институтов. Все перечисленные инструменты классифицируются как прямой государственный долг. В международной практике к прямому долгу относят также кредиторскую задолженность.

Влияние государственных заимствований на экономический рост достаточно просто описывается моделью вытеснения. В результате интенсивных государственных заимствований на рынке возрастают процентные ставки, что существенно снижает

возможности частного сектора по привлечению средств, необходимых для инвестиций. Вслед за снижением инвестиций начинается замедление экономического роста.

В России финансовые рынки не являются существенным источником средств для инвестиций, поэтому упомянутая модель вытеснения нуждается в модификации. Однако принципиальные выводы модели остаются справедливыми, что было наглядно продемонстрировано в период интенсивных заимствований 1996--1998 годов. Тогда процентные ставки выросли настолько, что фактически сделали непривлекательной любую деятельность, отличную от работы с государственными ценными бумагами.

Современный этап развития системы заимствований и управления государственным долгом характеризуется невысоким долговым бременем (41% ВВП в конце 2002 года), крайне консервативными рыночными операциями, своевременным погашением долга и отсутствием формальных основ для эффективного управления долгом. Острота долговой проблемы сведена к минимуму, что дает возможность частному сектору постепенно занимать освобождаемые государством ниши на внутреннем и внешнем рынках капитала. При этом остаются нерешенными проблемы адекватного учета и полноценной отчетности о государственном долге. В ближайшей перспективе долговая проблема вряд ли способна оказать какое-либо заметное негативное влияние на экономический рост, однако указанные недостатки таят определенные опасности в долгосрочной перспективе.

Система государственных расходов

Существуют два принципиально различных типа государственного бюджета. Один из них можно назвать "инвестиционным", другой - "социальным". Для инвестиционного бюджета характерна невысокая налоговая нагрузка (15--20% от ВВП) и соответствующий ей сравнительно невысокий объем государственных расходов. При этом доля инвестиций достаточно высока - 35--40% от всех расходов. Как правило, такой бюджет характерен для новых индустриальных стран Юго-Восточной Азии.

В случае социального бюджета налоговая нагрузка примерно в два раза выше - 30--50% от ВВП, расходы больше, а в их структуре преобладают трансферты населению - около 40% от расходов. Такой бюджет типичен для развитых стран.

Представляется невозможным сравнивать упомянутые типы бюджетов в терминах "лучше - хуже" или "более эффективный - менее эффективный". Тип бюджета во многом формировался в течение длительного исторического промежутка, и переход от одного типа к другому вряд ли может рассматриваться как цель бюджетной стратегии. Нет оснований полагать, что размер бюджета может рассматриваться как показатель, влияющий на экономический рост. Традиции и структура расходов имеют более важное значение. Движение к оптимальному бюджету в наших условиях следует рассматривать как процесс повышения эффективности деятельности государства в рамках исторически сложившегося бюджетного типа.

Российский бюджет по своим основным параметрам близок к бюджету социальному. Особенностью структуры российского бюджета является достаточно высокая доля субсидий экономике (около 10% расходов), что не характерно ни для одного из бюджетных типов.

Путь к оптимальной структуре предполагает в наших условиях, увеличение социальных трансфертов и сокращение субсидий. Сокращать субсидии необходимо, но подход не должен быть механистическим.

Наверное, сельское хозяйство надо субсидировать, потому что это везде делается. А вот в ЖКХ, безусловно, надо более радикально переходить от субсидирования производителей к субсидированию потребителей. Кроме того, необходимо рассмотреть вопрос о размере и эффективности государственного потребления.

Уменьшение размера не решает проблему, а лишь перекладывает ее на других. От уменьшения финансирования государственного потребления судебная система не станет лучше, не станут правоохранительные органы лучше и ЖКХ не заработает, просто все эти проблемы будут переложены на бизнес. Устраняясь от выполнения своих прямых функций, государство рискует утратить контроль за соблюдением общих правил функционирования бизнеса, что неизбежно поставит под угрозу быстрые темпы экономического роста.

Поэтому необходимо не столько сокращать государственное потребление, сколько повышать его эффективность. Под этим подразумевается целый комплекс мероприятий, в частности внедрение процедур среднесрочного и долгосрочного финансового планирования, процедур разделения бюджетных обязательств на постоянные и возобновляемые, метода начислений, процедур бюджетирования по результатам, создание стабилизационного фонда. Однако наиболее важным направлением представляется создание современной административной системы управления государственным сектором.

Административная система управления государственным сектором

В разных странах мира можно выделить две основные системы управления государственным сектором. Наиболее традиционную называют карьерной системой государственной службы. Для нее характерны жесткая иерархия категорий, групп и квалификационных разрядов, широкий перечень социальных льгот и привилегий. Продвижение по служебной лестнице имеет плавный, в известной мере автоматический характер. Одним из основных критериев ценности государственного служащего при карьерной системе является его выслуга лет.

Другой, во многом альтернативной системой является должностная система управления. Ее основной чертой является наличие государственных должностей с четко определенными обязанностями и условиями их занятия. Основным критерием продвижения по служебной лестнице является не выслуга лет, а наличие специальных знаний, поэтому возможности для быстрого карьерного роста в такой системе значительно выше. Во многих случаях деятельность государственных служащих высшего звена регулируется индивидуальными контрактами, которые могут иметь срочный характер.

Обозревая реформы государственного управления в разных странах за последние двадцать лет, можно выделить три основные особенности этого процесса. Во-первых, процесс проходил очень активно и даже бурно. Практически нет ни одной развитой страны, где бы реформа не была проведена в той или иной степени. Во-вторых, аналитики так и не сошлись в едином мнении о причинно-следственной связи при реформе государственной службы: то ли реформа приводит к снижению стоимости государственных услуг, то ли жесткие бюджетные ограничения приводят к необходимости реформы. В-третьих, эффективность реформ объективно оценить достаточно трудно, так как они в большинстве случаев сопровождались значительным сокращением государственного сектора.

В целом проводимые реформы характеризовались следующими чертами. Правила приема на работу и условия труда государственных служащих были приближены к тем, которые существуют в частном секторе. Руководителям была предоставлена гораздо большая степень свободы при управлении вверенных им финансовых ресурсов. Правила осуществления госзакупок и снабжения в целом были значительно либерализованы.

Прежде единые ведомства, как правило, разделялись на нормотворческие и исполнительские организации, причем последние получали большую автономию по выбору оптимальных мер достижения поставленных перед ними задач. Все это сопровождалось сокращением областей государственного регулирования в экономике и

переносом акцентов регулирования на экологию (установление экологических норм) и социальную сферу (установление минимальных зарплат в частном секторе).

В литературе система подобных мер получила название "нового государственного управления" в противовес традиционному управлению, характеризующемуся монолитной иерархической бюрократией.

Многие отмечают значительные различия в системах государственного управления в странах с разными политическими режимами. Даже среди стран - членов ОЭСР можно наблюдать различные подходы к системе управления - от радикально "нового" в США, Великобритании, Швеции, Новой Зеландии до почти традиционного в Японии, Германии, Италии.

Сторонники "нового государственного управления" утверждают, что внедренная в их странах система мер дает впечатляющие результаты - сокращаются затраты, ускоряется предоставление услуг, повышается способность системы гибко реагировать на меняющийся спрос. Следует отметить, что новая система зародилась в странах с устоявшейся парламентской демократией, с сильной исполнительной властью, централизованным государственным устройством и сравнительно небольшим административным регулированием.

Опыт введения нового государственного управления в менее развитых странах гораздо более противоречив. В частности, издержки при отделении исполняющих агентств от нормотворческих достаточно высоки и сопоставимы с выигрышем от повышения эффективности.

Во-первых, получив независимость, агентства часто превышали свою компетенцию, фактически не исполняя заданную политику, а во многом ее формируя. В результате возникал разлад между целями агентства и государственными целями. Во-вторых, агентства использовали квазианалоговые сборы при оказании услуг. В-третьих, агентства подрывали общую согласованность бюджета, настаивая на выделении им специальных источников доходов и проводя собственные заимствования на рынке капитала.

Существуют две основные причины меньшей эффективности нового государственного управления в переходных странах. Во-первых, это традиционно невысокие ожидания общественности в отношении предоставляемых государственных услуг, что позволяет агентствам использовать полученную автономию не столько в интересах потребителей, сколько в собственных интересах. В известном смысле это можно назвать ограничением со стороны спроса. Во-вторых, традиции и дух государственной службы не исчезают и не появляются мгновенно. Переход к новой системе предполагает, что на основе старых регулирующих правил у госслужащих уже сформированы ясные понятия об ограничениях, которые государственная служба на них налагает. В известном смысле это можно назвать ограничением со стороны предложения.

Как видно из вышесказанного, степень успешности введения нового государственного управления зависит от таких трудноизмеряемых понятий, как традиции. Степень готовности общества и государства к такому переходу можно оценить наличием многолетней стабильной бюджетной политики, которая в значительной степени должна способствовать формированию тех самых необходимых традиций.

В целом представляется, что реформирование бюджетной системы в интересах ускорения экономического роста растянется на многие годы. Государство до сих пор не определилось с той ролью, которую оно хочет и может занять в системе экономических взаимоотношений.